

## Examens territoriaux de l'OCDE : Istanbul, Turquie

**Qu'elles sont  
les principales  
tendances ?**

**Quels défis  
pour l'avenir ?**

**Comment  
moderniser  
l'économie ?**

**Istanbul : un « hub »  
au sein de la région  
eurasiatique ?**

**Qu'en est-il  
du développement  
social et  
géographique ?**

**Quel système  
de gouvernance  
pour Istanbul ?**

**Et du côté  
du pouvoir central ?**

**Pour plus  
d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

### Introduction

Cœur économique et démographique de la Turquie, Istanbul connaît depuis un siècle des changements considérables. Avec environ 15 millions d'habitants, la population de cette mégalopole a plus que décuplé depuis 1950. Istanbul a bénéficié d'une conjoncture économique nationale favorable, alimentée par un processus constant de réforme, qui a renforcé sa situation sur le marché mondial. La ville, qui s'est progressivement imposée comme le centre industriel, financier et logistique du pays, concentre presque un tiers de la production nationale et absorbe la plus grosse part des investissements directs étrangers. Malgré un PIB par habitant faible par rapport à d'autres régions métropolitaines de l'OCDE, le taux de croissance de sa production est l'un des plus élevés depuis le milieu des années 1990.

Istanbul est toutefois confrontée à un certain nombre de difficultés qui pourraient contrarier son ambition de devenir un « hub » de la finance, de la logistique, de la culture et du tourisme dans la région eurasiatique, ainsi que son développement d'une façon générale. Son économie, qui reposait sur des activités à forte intensité de main-d'œuvre, se tourne dorénavant vers des industries du savoir, tandis que les secteurs de main-d'œuvre traditionnels (le textile et sa chaîne d'approvisionnement, par exemple) ne cèdent la place que graduellement et lentement à d'autres segments industriels complémentaires. Les contraintes qui s'exercent sur le développement du capital humain et la place du secteur informel freinent les niveaux de productivité et creusent les écarts de revenus. En outre, l'importance de l'immigration pèse sur les transports, les infrastructures publiques, le logement et la gestion du risque sismique. Face à l'ampleur et à la diversité de ces défis, il est nécessaire d'améliorer le système de planification général et la gestion publique locale, et de mettre en œuvre une stratégie nationale visant à réduire les disparités régionales et à limiter les flux migratoires.

Cette *Synthèse* porte sur certaines des difficultés auxquelles Istanbul est confrontée et propose des solutions possibles. ■

### Qu'elles sont les principales tendances ?

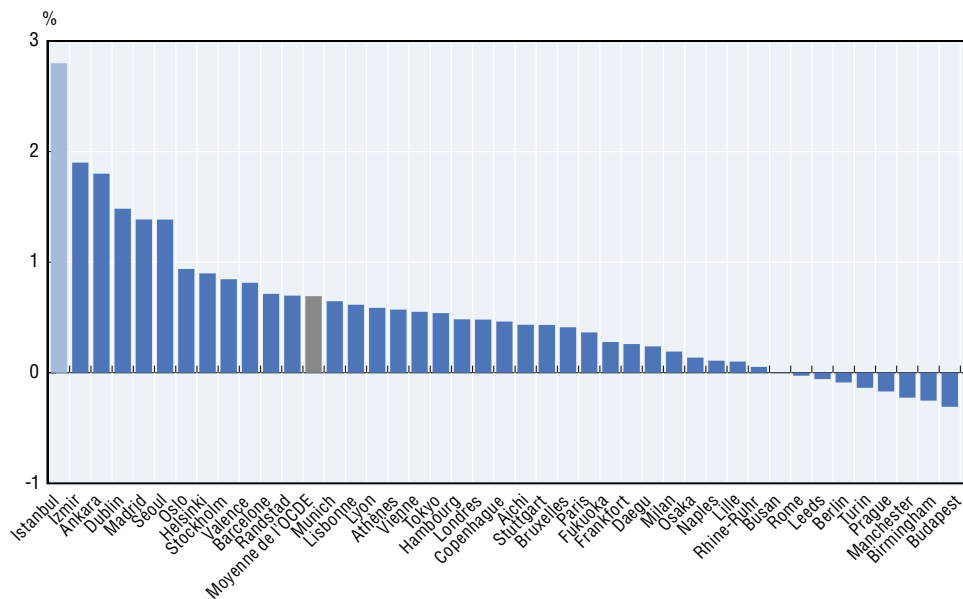
Avec 15 millions d'habitants environ, Istanbul se classe au huitième rang parmi 78 régions métropolitaines de l'OCDE en termes de population et première pour ce qui est de l'accroissement démographique depuis le milieu des années 1990 (graphique 1). Elle abrite près de 20 % de la population nationale, contre 5 % en 1950. Istanbul est également le moteur économique de la Turquie : elle concentre près de 27 % du PIB national, 38 % de la production industrielle totale et plus de 50 % des services, et génère 40 % des recettes fiscales. Son PIB par habitant excède la moyenne nationale de plus de 70 %, atteignant ainsi le troisième rang parmi les 78 plus grandes régions métropolitaines de l'OCDE (graphique 2). Davantage spécialisée dans des activités à plus forte valeur ajoutée, Istanbul enregistre un niveau de productivité dépassant de près de 50 % la moyenne nationale. Sans surprise, elle attire la plus grande part des investissements directs étrangers (IDE) et produit la moitié des exportations totales de la Turquie (dont le rapport échanges/PIB est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE).

Pourtant, de nouvelles villes en Chine, en Europe de l'Est et dans d'autres pays asiatiques menacent la base économique d'Istanbul. En dépit d'une évolution structurelle de son tissu industriel, la ville conserve un important secteur manufacturier à faible valeur ajoutée et à forte intensité de main-d'œuvre, essentiellement dans le textile et sa chaîne d'approvisionnement. Ce secteur représente 37 % de la main-d'œuvre totale, 26 % du PIB et environ 80 % de l'ensemble des exportations. L'industrie textile ne cesse de restructurer sa production et l'on voit apparaître une spécialisation dans certaines activités à forte valeur ajoutée telles que l'industrie pharmaceutique et, dans une moindre mesure, l'électronique, mais ce processus général reste lent. ■

### Quels défis pour l'avenir ?

La croissance économique a attiré un nombre considérable d'immigrants venus d'autres régions de la Turquie ainsi que de pays voisins et ce, à un rythme parmi les plus rapides au monde. Un tel afflux de population fait peser des pressions énormes sur les infrastructures de la ville et entraîne des coûts de congestion et des problèmes de pollution importants. Les deux ponts qui franchissent le Bosphore sont

**Graphique 1.**  
**TAUX D'ACCROISSEMENT DÉMOGRAPHIQUE ANNUELS MOYENS DANS CERTAINES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DE L'OCDE (1995-2002)**



Note : Par « Moyenne de l'OCDE », on entend la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

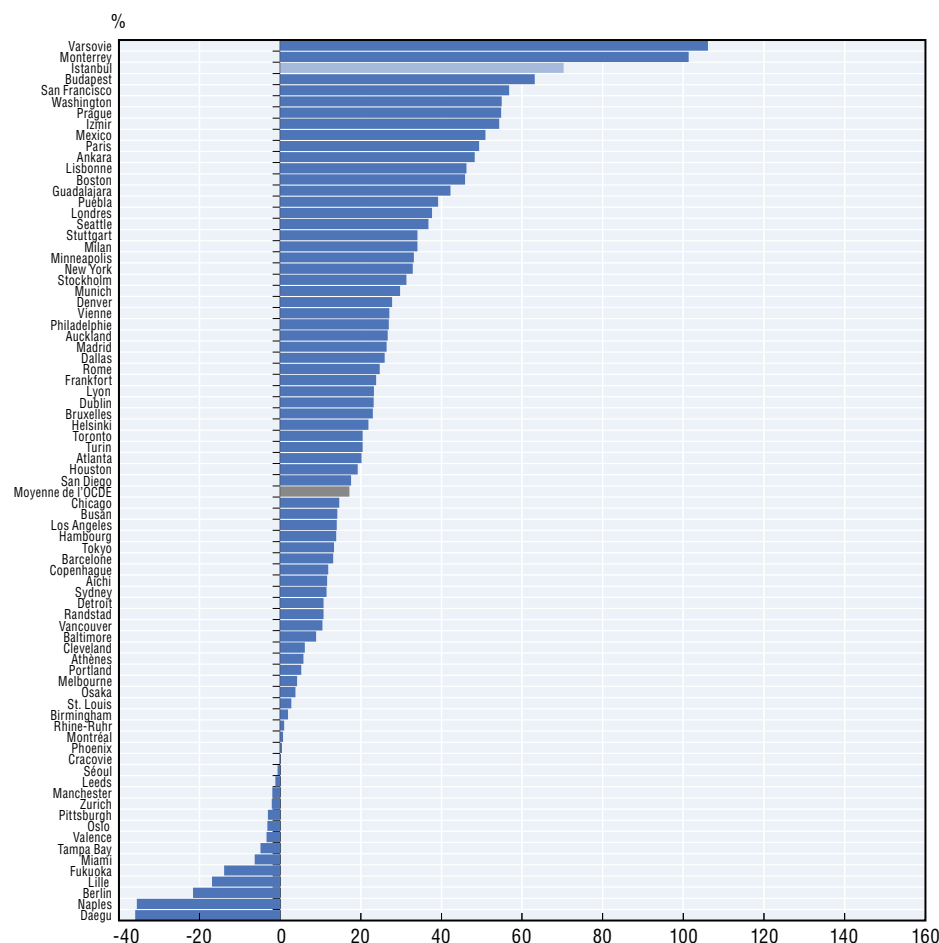
Source : Base de données de l'OCDE sur les métropoles.

surchargés et les nouveaux systèmes de transport public (tramways et métros) sont beaucoup trop limités. Les zones d'habitation non autorisées, qui abritent environ la moitié de la population, ont proliféré en direction des réserves d'eau et des forêts protégées. Le détroit du Bosphore est considéré comme l'une des voies maritimes les plus encombrées et potentiellement les plus dangereuses au monde. Après le tremblement de terre de 1999, qui fut l'un des plus dévastateurs jamais survenus, et face à la menace d'un nouveau séisme majeur au cours des trente prochaines années, il apparaît d'autant plus pressant de s'attaquer à ces problèmes.

L'immigration a également stimulé l'économie informelle (qui emploie 30 % environ de la main-d'œuvre de la ville), dans la mesure où la croissance économique n'a pas été suffisante pour fournir des emplois à une large part des nouveaux venus sur le marché du travail. La multitude de petites entreprises qui constituent le secteur informel a permis d'atténuer les tensions sur l'emploi pendant les périodes de récession. Cependant, l'économie informelle explique également le faible taux d'activité, qui est dû à un accès plus restreint des actifs à la formation pour adultes, à la formation sur poste et aux autres moyens de valorisation du capital humain, autant d'éléments pourtant nécessaires au perfectionnement professionnel et au renforcement de la capacité d'innovation et de la productivité des entreprises.

Graphique 2.

### DIFFÉRENCE EN TERMES DE PIB PAR HABITANT ENTRE LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DE L'OCDE ET LEUR MOYENNE NATIONALE (2002)



Note : Par « Moyenne de l'OCDE », on entend la moyenne des régions métropolitaines de l'OCDE.

Source : Base de données de l'OCDE sur les métropoles.

La concurrence croissante de pays à main-d'œuvre bon marché s'est répercutée sur le revenu réel des travailleurs des secteurs à forte utilisation de main-d'œuvre. La croissance économique rapide n'a pas suffi à créer des emplois pour les nouveaux arrivants sur le marché du travail (le taux de chômage atteint 11.4 %). Les disparités de revenus se sont aggravées, une nouvelle catégorie, hautement qualifiée et bien rémunérée, travaillant pour les activités de pointe ou le secteur tertiaire. Ce processus est fréquent dans les économies qui connaissent une recomposition majeure de leurs activités, mais les effets à Istanbul sont exacerbés par l'afflux considérable de migrants faiblement qualifiés en un temps relativement court. ■

### Comment moderniser l'économie ?

Pour faire face à la concurrence internationale et devenir un pôle d'innovation national capable de générer des retombées bénéfiques dans le reste du pays, Istanbul va devoir accélérer la restructuration axée sur le développement de secteurs complémentaires. Il s'agit de moderniser progressivement les activités de la ville et d'en renforcer le contenu technologique (en s'orientant par exemple vers l'industrie chimique, les produits pharmaceutiques, la fabrication d'instruments médicaux, de matériels et d'appareils électriques), mais aussi de poursuivre la restructuration de l'industrie textile, d'étendre l'emploi dans la confection liée aux marchés mondiaux et d'acheter ailleurs les matières tricotées. Toutefois, le manque d'ajustements microéconomiques et les goulots d'étranglement institutionnels ralentissent le rythme de la transformation industrielle. Nombre des actions à entreprendre relèvent des politiques macroéconomiques nationales, de la réglementation sur les produits et le marché de l'emploi, des politiques fiscales et sectorielles nationales (éducation, marchés du travail, etc.). Au niveau régional, l'objectif pourrait être de favoriser le renforcement des réseaux entre les entreprises, d'encourager les articulations entre l'amont et l'aval des chaînes d'approvisionnement et de faciliter l'insertion des petites entreprises dans les processus plus généraux d'évolution technologique et managériale.

Les politiques actuelles de promotion de l'innovation et de la productivité au plan régional pourraient être encore renforcées, notamment celles portant sur les technoparcs, le développement des technologies logistiques et textiles, et la modernisation managériale et technologique des PME. Ces initiatives pourraient s'accompagner de stratégies spécifiques permettant de mobiliser tout le potentiel des IDE en matière de transfert de technologie. Une politique de groupements serait utile à la valorisation de certains créneaux spécifiques, par exemple le stylisme et la mode. L'industrie pharmaceutique, la fabrication d'instruments médicaux et chirurgicaux, de savons et de détergents (18 % de la valeur ajoutée totale de l'économie stambouliote) peuvent aussi déclencher des externalités technologiques positives pour le développement d'autres secteurs tels que les biotechnologies. Les industries chimique et médicale sont elles aussi prometteuses, au vu de leur tendance récente à la croissance et du potentiel que représente le tourisme de santé.

Il est essentiel, pour moderniser l'économie d'Istanbul, d'aborder la question du secteur informel. Il faudra une stratégie à long terme comprenant des réformes harmonisées de grande ampleur, en mettant l'accent sur la création d'un cadre juridique pour les micro-entreprises. Les administrations locales pourraient favoriser l'officialisation des entreprises informelles en réduisant les pesanteurs bureaucratiques au niveau local ou en simplifiant la réglementation de l'exportation. Créer des liens entre les petites entreprises et le secteur des sociétés axées sur l'exportation et compétitives au niveau international contribuerait à combler le retard technologique dû au manque d'information sur les méthodes et procédés de fabrication. La difficulté consiste à atteindre ces entreprises et à leur donner accès au financement, ainsi qu'à mettre en place des systèmes de capital-risque accompagnés de programmes complémentaires (renforcement des capacités, microcrédit). ■

## Istanbul : un « hub » au sein de la région eurasiatique ?

Les autorités publiques de Turquie voient Istanbul comme un centre régional de la finance, de la logistique, du tourisme et de la culture entre l'Europe, l'Asie, le Moyen-Orient et les pays européens de l'ex-bloc soviétique. Istanbul bénéficie effectivement d'atouts importants dans ces secteurs, mais il est nécessaire de mettre en œuvre des réformes et des stratégies :

- Dans le secteur *logistique*, Istanbul a une longue expérience en tant que point nodal des couloirs de transport international de la Turquie, où passent 60 % de l'ensemble des échanges commerciaux du pays, auxquels se sont ajoutés plus récemment de grands projets d'infrastructure de transport transnational, l'expansion du transport intermodal et l'amélioration des systèmes de gestion portuaire. Il est toutefois fondamental de prendre en compte les préoccupations d'ordre environnemental, notamment celles qui sont liées à la surexploitation du Bosphore, et d'éviter une application accélérée de projets spécifiques.
- Le patrimoine historique d'Istanbul en fait une destination *touristique* majeure et sa nomination récente en tant que capitale européenne de la culture en 2010 a donné lieu à toute une série de projets de rénovation, restauration et démolition assortis d'incitations financières en vue d'accroître les capacités des hôtels, musées et autres équipements culturels. La phase de mise en œuvre souffre néanmoins de capacités limitées, de déficiences des infrastructures, de procédures administratives pesantes et d'un accès limité aux moyens financiers. D'autres efforts pourraient être faits pour amener les visiteurs à revenir et attirer des manifestations culturelles, ou pour encourager des secteurs de création compétitifs liés aux industries traditionnelles.
- Dans le secteur *financier*, la bourse d'Istanbul a connu une progression spectaculaire et le secteur bancaire est plus expérimenté que d'autres places de la région eurasiatique. Parmi les points négatifs, on peut citer un faible taux de capitalisation et la position dominante des titres d'État par rapport aux actions sur les marchés de capitaux. Des réformes sont nécessaires pour réduire les frais élevés de transaction et d'intermédiation, ainsi que la forte dépendance des institutions d'intermédiation financière à l'égard de la bourse. ■

## Qu'en est-il du développement social et géographique ?

Il est essentiel qu'Istanbul aille au delà d'une simple stratégie propice à la croissance, dans la mesure où l'essor rapide de l'urbanisation et l'afflux considérable d'immigrants nationaux et étrangers sur une période relativement courte ont créé des problèmes de développement importants qui menacent la cohésion sociale et la viabilité écologique de la ville.

Plusieurs projets nouveaux sont en cours pour lutter contre la congestion des transports, dont celui de Marmaray, tunnel ferroviaire sous le Bosphore, la réimplantation d'ateliers hors de la péninsule et l'instauration d'un système tarifaire global efficace pour promouvoir les transports en commun. Ces efforts demeurent toutefois nettement insuffisants face à l'ampleur du problème. L'un des principaux obstacles au progrès est le caractère très morcelé du processus de décision, qui nécessite de nombreuses parties prenantes. Les anciens plans directeurs sur les transports (dont le dernier est entré en vigueur en 1996) n'ont pas été appliqués et la réorientation en faveur de la répartition modale du trafic, qui privilégie le ferroviaire aux dépens de la voiture, ne s'est pas encore concrétisée. De même, dans le domaine de l'aménagement urbain, le système manque cruellement de capacité de mise en œuvre et s'accommode de projets déjà lancés, d'où une expansion ingérable de la zone urbaine.

Une démarche plus respectueuse de l'environnement s'impose d'autant plus dans une région surpeuplée et à risque comme Istanbul. Des progrès remarquables ont été enregistrés dans la gestion des eaux et l'adoption d'un concept élargi de l'environnement, qui englobe la pollution atmosphérique imputable aux transports,

à l'emploi du charbon (ou du lignite) de chauffage et, dans une moindre mesure, à l'industrialisation non réglementée. Plus d'efforts doivent être consentis pour réduire l'encombrement de la circulation. Il conviendrait de mettre en œuvre le plan directeur du risque sismique à Istanbul, bien que certains éléments aient été d'ores et déjà adoptés, notamment de grands projets de consolidation parasismique et le respect plus strict de la loi sur les occupations de sol illicites.

Il est essentiel de mieux intégrer le souci du développement social aux politiques économiques et urbaines actuelles, non seulement pour faire face aux éventuels chocs macroéconomiques – et les amortir – mais aussi pour s'assurer du capital social nécessaire à une stratégie de compétitivité à long terme. Au niveau local, les politiques actuelles de régénération urbaine, notamment les mesures de déplacement de familles et de petites industries, doivent être mises en œuvre sans perturber les liens économiques et sociaux et les relations communautaires, et en prévoyant une infrastructure suffisante pour soutenir les nouveaux quartiers. La construction de logements de masse pour les ménages à faible revenu et la mise en place de programmes de prêts au logement spécifiques, tels qu'ils ont été appliqués ailleurs en Turquie, pourraient être complétées par des actions visant à moderniser et à réglementer les habitations informelles afin de renforcer le développement économique local et le capital social dans ces zones. ■

### Quel système de gouvernance pour Istanbul ?

La mise en œuvre d'une stratégie de compétitivité, conjuguée à la nécessité de traiter les problèmes suscités par l'immigration, la congestion, la polarisation sociale et les préoccupations d'ordre environnemental, font de la gouvernance de la mégapole d'Istanbul un exercice particulièrement difficile. Les structures de gouvernance de la ville ont subi une transformation radicale : la planification, qui incombait aux autorités centrales, a été confiée à la municipalité métropolitaine d'Istanbul en 2004 et l'expansion récente des limites de la ville, qui couvre une large part de la zone économique fonctionnelle, offre la possibilité d'élaborer un cadre stratégique efficace. Des notions nouvelles apparaissent dans l'exercice de planification, telles que la régénération urbaine, le risque sismique et le tourisme, l'environnement et les transports.

Malgré ces améliorations, le système de gouvernance d'Istanbul reste trop complexe et morcelé. Des conflits surviennent fréquemment du fait du contrôle strict exercé par le pouvoir central et les autorités régionales sur des questions locales, ou d'attributions empiétant les unes sur les autres. Plusieurs ministères interviennent dans les infrastructures et l'aménagement du territoire, parfois à l'encontre des plans d'urbanisme. Istanbul tirerait parti d'un processus de planification moins itératif et d'un programme d'application plus clair. Il existe toujours une multitude de plans impliquant un grand nombre d'acteurs aux compétences mal définies, ce qui brouille la vue d'ensemble et affaiblit l'importance accordée aux grandes priorités. Cela est particulièrement manifeste dans les transports et l'aménagement de l'espace.

Dotée d'une grande administration, Istanbul pourrait tout à fait envisager d'améliorer sa gestion locale à travers un effort de modernisation tel que les réformes entreprises à Madrid ou à Séoul. Ces réformes apportent une transparence accrue de la prise de décision, une responsabilisation plus grande, une rationalisation du cadre administratif local, des mesures de renforcement de la capacité de main-d'œuvre locale, de nouvelles règles de gestion des ressources humaines, des procédures de nomination fondées sur la concurrence et la transparence, ainsi que des procédures de contrôle et de vérification des dotations accordées à divers acteurs extra-municipaux, notamment dans le cadre des marchés publics. Accorder un rôle plus important à la société civile dans le processus de décision local, par un meilleur accès à l'information et une participation accrue au

sein des structures de décision municipales, contribuerait à créer une démarche davantage tournée vers le consensus.

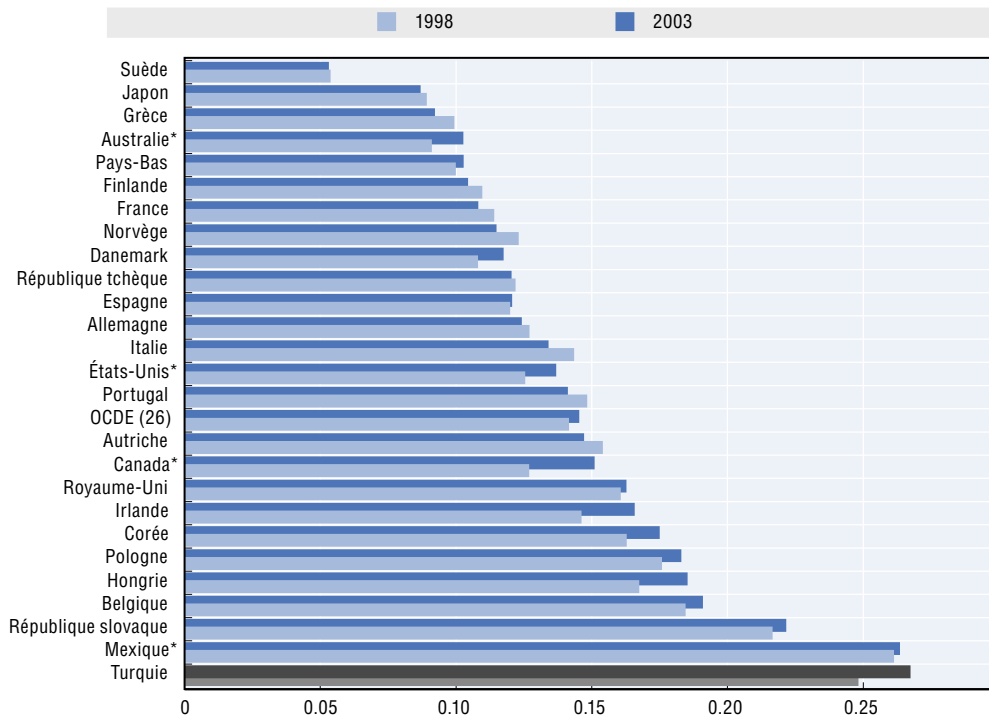
Depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, la décentralisation des administrations publiques est l'une des grandes priorités du gouvernement turc. Des lois ont été adoptées ou sont en cours d'examen, mais les changements sont lents à venir. Il sera essentiel à cet égard de veiller à ce que les autorités infranationales aient les capacités au niveau local de mener à bien leurs nouvelles missions. Une mesure intéressante du processus de décentralisation – qui va apporter un instrument institutionnel supplémentaire pour la gouvernance d'Istanbul – est la création d'agences de développement dans 26 régions. Ces agences ont plusieurs grands objectifs puisqu'elles cumulent les fonctions d'agence de promotion de l'investissement et d'agence de développement régional. Si elles apparaissent comme un nouvel élément prometteur et nécessaire du dispositif institutionnel de la région d'Istanbul, on ne sait pas encore comment elles s'inscriront dans la structure et les réseaux existants. ■

### Et du côté du pouvoir central ?

À l'avenir, les défis auxquels la région métropolitaine est confrontée ne pourront pas être traités sans tenir compte des disparités régionales considérables de la Turquie (les plus profondes de l'OCDE) (graphique 3). Le pouvoir central sait qu'il lui faut favoriser le développement économique de sa principale zone métropolitaine et s'attaquer aux grands problèmes qui s'y posent : Istanbul est un pôle national de croissance qu'il faut soutenir, mais les difficultés croissantes de la mégalopole ne pourront être résolues tant que le reste du pays sera à la traîne. La surconcentration

Graphique 3.

**COMPARAISON DES DISPARITÉS RÉGIONALES DANS LES PAYS DE L'OCDE**  
Indice de Gini des disparités régionales du PIB par habitant



Note : L'indice de Gini ne tient pas uniquement compte des régions enregistrant les valeurs les plus fortes et les plus basses, mais aussi des écarts entre toutes les régions. Il oscille entre 0 et 1 : plus la valeur est élevée, plus les disparités régionales sont importantes. L'indice de Gini du PIB par habitant est extrait de l'édition 2005 de *Panorama des régions de l'OCDE*, et les chiffres de la population régionale ont été fournis par l'Office statistique suédois.

Source : OCDE (2007), *Panorama des régions de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.



qui en résulte à Istanbul n'est plus viable et exige l'adoption d'une stratégie nationale de gestion de la croissance future. Il est urgent d'accélérer ce processus, non seulement pour le développement du pays, mais aussi pour le succès et la pérennité d'Istanbul, menacée par les tensions provoquées par l'immigration intérieure. ■

## Pour plus d'informations

Pour obtenir de plus amples informations sur l'examen territorial de l'OCDE consacré à Istanbul et sur la collection des examens territoriaux de l'OCDE ayant trait aux régions métropolitaines, prendre contact avec Lamia Kamal-Chaoui, tél. : +33 1 45 24 16 73, courrier électronique: [Lamia.Kamal-Chaoui@oecd.org](mailto:Lamia.Kamal-Chaoui@oecd.org).

## Références

OCDE (2006), **Étude économique de la Turquie**, ISBN 978-92-64-02917-0, € 31, 196 pages.

OCDE (2008), **OECD Territorial Reviews: Istanbul, Turkey**, ISBN 978-92-64-04371-8, € 40, 276 pages.

OCDE (2006), **Examens territoriaux de l'OCDE : villes, compétitivité et mondialisation**, ISBN 978-92-64-02710-7, € 37, 401 pages.

OCDE (2006), **OECD Territorial Reviews Seoul, Korea**, ISBN 978-92-64-01266-0, 170 pages. (Voir la Synthèse : « Examens territoriaux de l'OCDE : Corée » sur le site : [www.oecd.org/publications](http://www.oecd.org/publications))

OCDE (2007), **Panorama des régions de l'OCDE, édition 2007**, ISBN 978-92-64-01027-7, 50 €, 252 pages.

Ou visiter : [www.oecd.org/gov/urbandevelopment](http://www.oecd.org/gov/urbandevelopment)

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail : [berlin.centre@oecd.org](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/berlin](http://www.oecd.org/berlin)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE  
de Washington  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail : [mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.